

SEANCE DU JEUDI 25 JUIN 1998

(La séance est ouverte à 10 heures, en présence de tous les conseillers)

Monsieur le Président : Avant de passer à notre ordre du jour, je donne la parole à Monsieur LANCELOT qui a souhaité faire une mise au point liminaire.

Monsieur LANCELOT : Il y a dans le D.D.O.E.F. une disposition concernant la F.N.S.P., validant une délibération que j'avais fait prendre lorsque j'étais directeur de l'I.E.P. J'ai hésité sur le bien-fondé de ma participation aux travaux du Conseil de ce jour. J'ai consulté le Secrétaire général et le Service juridique. Je m'en suis ouvert au rapporteur et je sais qu'il vous en a touché un mot, Monsieur le Président. Je sais que cette question n'est soulevée ni dans la saisine, ni dans le projet du rapporteur. Si toutefois certains voulaient intervenir, ils seraient libres de le faire, mais je précise que dans ce cas, je me retirerai.

Monsieur le Président : Bien. Monsieur le Préfet, vous avez la parole pour rapporter sur le D.D.O.E.F.

Monsieur ABADIE : Rares sont les années où n'apparaît pas au Parlement un D.D.O.E.F., ou un D.D.O.S. Il n'y en a pas eu en 1997 mais il avait été préparé par le Gouvernement Juppé et son examen à l'Assemblée nationale a tourné court à cause de la dissolution ; mais on retrouve dans notre D.D.O.E.F. 1998 dont le projet a été déposé à l'Assemblée nationale au mois de février une trentaine d'articles en provenance du D.D.O.E.F. Juppé.

Comme d'habitude, c'est un fourre-tout un peu hétéroclite où sont rassemblés les urgences, les oublis, les petites dispositions disparates qui ne méritent pas une véritable loi, des validations et quelques poussées lobbyistes honorables néanmoins (je suppose) mais fourre-tout utile souvent pour faire face aux nécessités d'une actualité en rapide changement.

Le projet de loi organisait tout cela en quatre titres :

- Dispositions relatives à la simplification administrative ;
- Adaptation de notre législation et des activités financières en vue de la troisième phase de l'Union Economique et Monétaire ;

- Dispositions relatives au secteur public et aux procédures publiques ;
- Dispositions fiscales et financières pour la protection de l'environnement et santé publique.

Quatre titres, avec 47 articles initiaux, auxquels, au cours de la procédure parlementaire, se sont ajoutés 67 articles (17 d'origine gouvernementale et 50 d'origine parlementaire), soit introduits ça et là dans les 4 titres, soit pour 47 d'entre eux formant un titre V nouveau "Dispositions diverses" ; donc en tout 114 articles.

Cette rapide présentation quantitative faite, j'en viens à la saisine.

Les deux saisines : la première, le 4 juin par 84 députés, -dont 9 ont régularisé leur saisine initialement adressée par télécopie- et la deuxième, le 5 juin par un nombre identique de sénateurs, portent sur des articles isolés, et disparates -7 au total- dont 6 d'entre eux ont été introduits dans le texte initial par amendements.

Les députés mettent en cause 4 articles : l'article 51 qui autorise l'échange actions contre la baisse des salaires à Air France, l'article 63, relatif à l'immatriculation des véhicules et deux articles de validation, le 72 et le 114, concernant l'EPAD d'une part, les redevances aéroportuaires d'autre part.

Les sénateurs contestent 5 articles : les deux articles de validation que je viens de citer, les articles 61 et 69, qui créent deux taxes, le premier sur les activités saisonnières, le second sur les remontées mécaniques, enfin un article tendant à exclure de l'assujettissement aux cotisations sociales certains gains réalisés sur les "stock options", attribuées avant le 1er janvier 1997 par les sociétés de moins de 15 ans.

Ces articles sont contestés sur le fond et non sur la procédure qui a été suivie pour leur élaboration.

-oOo-

Je pourrais me borner à analyser chacun des 7 articles contestés pour nous prononcer sur le fond au regard de leur constitutionnalité. Je ne le ferai pas car ce D.D.O.E.F. se présente à nous avec des particularités telles au regard de son

élaboration qu'on pourrait nous taxer d'aveugles si on ne se penchait pas, in limine, sur la procédure parlementaire suivie, et sur sa constitutionnalité.

Ainsi, Monsieur le Président, je présenterai mon rapport et les décisions à prendre en deux parties :

1° L'examen de la procédure parlementaire ; ce que nous pouvons en conclure en constitutionnalité pour notre jurisprudence, et ce qui en résulte pour les articles ainsi affectés d'un vice de procédure ;

2° L'examen au fond des articles qui ne seront pas affectés de ce vice de procédure.

-oOo-

I. LA PROCEDURE :

Je disais que ce D.D.O.E.F. était tel qu'on ne pouvait pas faire l'économie d'aborder le problème de la procédure :

- Les particularités de ce D.D.O.E.F.

On a rarement vu des D.D.O.E.F. ou D.D.O.S., partant de 47 articles pour arriver à 114 ; 20 articles (9 du Gouvernement, 9 de l'Assemblée nationale et 2 du Sénat) complètement nouveaux et adoptés après la commission mixte paritaire ; et sur les 7 articles contestés par les saisissants, 4 ont été introduits en fin de procédure parlementaire en nouvelle lecture et après échec de la commission mixte paritaire sans avoir de lien évident avec les autres dispositions de la loi.

Il y a donc là un problème touchant au droit d'amendement, au regard de l'article 45 de la Constitution, problème qui apparaît sous deux angles :

- l'angle de la finalité de la procédure parlementaire : la loi est-elle bien faite dans ces conditions ?

- l'angle de la jurisprudence qui s'y est appliquée jusqu'à présent.

a) **Sur la confection de la loi** :

Je prends l'exemple typique de l'amendement qui a amené l'article 61 contesté, qui instaure une taxe sur les activités saisonnières commerciales. Cet amendement, d'origine parlementaire, a été introduit et voté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale. S'apercevant de ses insuffisances sur le fond au regard des exigences constitutionnelles, le Gouvernement propose un amendement en nouvelle lecture au Sénat - ayant pour but de mieux asseoir la constitutionnalité de dispositif. Mais le Sénat, qui n'a aucune raison d'aider le Gouvernement à amender un article dont il ne veut pas, vote un amendement de suppression. Dès lors, en dernière lecture l'Assemblée nationale n'a le choix qu'entre reprendre l'amendement de suppression voté par le Sénat, ce qui revient à renoncer à instaurer la taxe dont elle souhaite la création, ou reprendre le texte voté en nouvelle lecture -ce qu'elle a fait-, en sachant qu'il encourt l'inconstitutionnalité, mais sans avoir le moindre moyen de la corriger, puisqu'à ce stade de la procédure un tel amendement n'est plus possible.

C'est dire à quel inachèvement législatif aboutit l'introduction, en fin de procédure législative, de dispositions nouvelles, sous forme d'adjonctions ou de modifications importantes dans le texte en discussion.

b) **Problème** aussi sur le plan de la jurisprudence que notre Conseil a tenté d'élaborer jusqu'à maintenant en face de diverses situations concernant le droit d'amendement.

Le principe de base, jusqu'à présent, est que le moment de la procédure au cours de laquelle un amendement est introduit, est sans effet sur sa régularité et, sous réserve des limitations résultant explicitement des 3ème et 4ème alinéas de l'article 45, le droit d'amendement peut s'exercer à tous les stades de la procédure parlementaire. C'est ce que nous avons jugé depuis 1981 (n° 81-136 DC du 31 décembre 1986) en admettant l'introduction d'articles nouveaux en nouvelle lecture et même la remise en cause, après commission mixte paritaire, des dispositions adoptées conformes par les deux assemblées.

Les seules limites posées par notre jurisprudence sont de deux ordres :

- les dispositions introduites par amendement, à quelque étape de la procédure que ce soit, ne doivent pas être dépourvues de tout lien avec le texte soumis à la délibération des assemblées (c'est-à-dire le projet ou la proposition de loi en discussion (n° 85-191 DC du 10 juillet 1985) ;

- elles ne doivent pas excéder, par leur ampleur -critère quantitatif- et leur portée -critère qualitatif- les limites inhérentes au droit d'amendement (jurisprudence de l'amendement SEGUIN) (n° 86-225 DC du 23 janvier 1987).

Cette jurisprudence a été critiquée dans la mesure où elle ne se montre pas plus rigoureuse pour les amendements adoptés après la réunion de la CMP (cf. notamment "les errements du Conseil constitutionnel", G. Carcassonne, Pouvoirs 1987), mais également, d'une manière générale, par MM. AVRIL et GICQUEL dans leur chronique constitutionnelle (Pouvoirs n° 41 p. 201 et n° 42 p. 169).

On lui a reproché également sa permissivité : pour reconnaître l'existence d'un lien, elle se borne en effet à vérifier que le domaine touché (sécurité sociale, fonction publique, fiscalité...) a été ne serait-ce qu'"effleuré" par le projet.

Monsieur LUCHAIRE, au Dalloz de 1986, après l'amendement "Tour Eiffel" s'en gaussait en indiquant qu'il suffisait donc au Gouvernement pour faire passer un amendement surprise de dernière heure d'avoir pris la précaution d'organiser son projet de loi en titre ou chapitres aux intitulés vagues ou accroche-tout, et qu'ainsi la plupart des sujets pouvaient trouver un simili lien avec le texte initial.

De même, on pourrait dire qu'il suffit que le projet de loi comporte une validation pour que toutes les validations puissent être introduites à la fin du processus parlementaire.

Bruno GENEVOIS aussi finissait par admettre que même en D.D.O.E.F. ou D.D.O.S. (où le disparate est le principe fondateur en quelque sorte) il ne fallait pas aller trop loin dans la ténuité du lien.

Le moment me paraît donc venu de resserrer notre jurisprudence sur les amendements adoptés après commission mixte paritaire et je propose de ne plus les admettre que s'ils présentent un lien direct avec l'une au moins des dispositions en discussion ou s'ils sont justifiés par la nécessité de coordonner plusieurs textes soumis au Parlement en même temps (L.F.S.S. collectif, loi de finances initiale).

Je le justifie sur le plan :

- de la constitutionnalité ;
- de l'opportunité.

a) **du point de vue de la constitutionnalité** :

- Après C.M.P., le Parlement ne dispose plus du même "espace de discussion". En effet, dans une hypothèse comme ici (urgence déclarée), il lui reste au maximum trois lectures (AN+S-AN), soit beaucoup moins que le maximum prévu par l'article 45 pour une loi entière. Or des dispositions entièrement nouvelles doivent être assimilées à un texte législatif autonome, sauf à permettre des "fraudes" à l'article 45 de la Constitution.

- En outre, et surtout peut-être en cas de désaccord entre les deux chambres, la tentative de conciliation confiée à la C.M.P. par l'article 45 de la Constitution n'est plus ouverte. Admettre, à ce stade de la procédure législative, l'introduction de dispositions nouvelles, assimilables à des textes législatifs autonomes, serait permettre de tourner l'obligation de tenter une conciliation avant de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

- Enfin, les règlements des deux assemblées : ils n'ont pas certes de valeur constitutionnelle en eux-mêmes, mais les articles 108 § 2 du règlement de l'Assemblée nationale et 42 § 10 et 11 de celui du Sénat, qui ont été déclarés conformes à la Constitution par le Conseil, limitent expressément les amendements lors des lectures ultérieures (et donc a fortiori après C.M.P.) aux dispositions restant en discussion, ce qui exclut toute adjonction comme toute remise en cause d'un article voté conforme.

b) du point de vue de l'opportunité :

- C'est dans les D.D.O., que se produisent les abus les plus criants en matière d'amendements de dernière minute (la preuve en l'espèce!). Or notre jurisprudence actuelle est une sorte de "pousse au crime", puisqu'elle se satisfait d'un lien très lâche avec le projet de loi : elle trouvera ce lien d'autant plus facilement que le propre des DDO est de comporter dès l'origine toute une variété de dispositions et de porter sur des mosaïques de matières.

- Les D.D.O., qui sont, bien sûr, des soupapes de sécurité du trop plein législatif, ne doivent pas devenir des "boîtes de Pandore" (on pourrait en dire autant des validations, dont les D.D.O. sont au reste un véhicule commode), voire de simples "réceptacles" appelés à se remplir en cours et surtout en fin de procédure. Nous devrions donc être tout aussi exigeants et non moins exigeants à l'égard des amendements de dernière minute empruntant la voie des D.D.O.

- Et, aussi, ces amendements sont souvent bâclés et conflictuels (c'est le cas de trois des articles contestés), et à ce stade on n'a plus le loisir de réparer leurs défauts.

Pour tous les motifs qui précèdent, il semble judicieux d'infléchir notre jurisprudence antérieure sur le droit d'amendement, et je répète la formule que je disais, en exigeant désormais des amendements après C.M.P. qu'ils présentent un lien direct avec une au moins des dispositions du texte en discussion, sauf à être justifiés par la nécessité de coordonner plusieurs textes en cours de discussion au Parlement.

En deux mots, j'explique la réserve à admettre au titre de la coordination : c'est le cas notamment de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, ou l'une ou l'autre avec le collectif -qui sont débattues en général dans le même espace de deux mois, et qui peuvent inter-réagir.

Nous avons évoqué aussi entre nous l'éventuelle réserve pour des textes urgents qu'un impératif national inopiné et urgent imposerait de faire adopter séance tenante presque, en profitant de ce qu'une loi en serait au stade presque final après commission mixte paritaire, pour y glisser ce texte urgent. Mais on a les moyens de faire voter une loi spécifique avec la même rapidité.

-oOo-

Ce principe ainsi posé, si vous me suivez, comment maintenant appliquer cette nouvelle jurisprudence aux articles du D.D.O.E.F. qui pourraient encourir la censure de ce fait : il y a trois catégories d'articles introduits après commission mixte paritaire :

- 4 articles contestés (61, 69, 72, 114). Ils n'ont pas de lien direct ; ils ne sont pas en coordination ; en outre il n'y a pas eu accord Assemblée nationale/Sénat.

- 1 article non contesté (l'article 107). Validation relative au régime de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire des agents de l'A.N.P.E.

Même défauts que les 4 articles contestés.

- 14 articles disparates, non contestés, dont 2 validations sans lien direct, sans exigence de coordination mais pour lesquels il y a eu accord Assemblée nationale/Sénat.

J'examine chacun de ces trois groupes :

1° Pour les 4 premiers contestés : si la nouvelle jurisprudence est acceptée par vous, il n'y a pas d'hésitation, leur annulation s'impose automatiquement. Je vous indique en deux mots la portée de cette annulation ;

- Pour les deux articles, taxe communale sur les commerces saisonniers et contribution sur les remontées mécaniques pour constitution d'un fonds national Neige.

Nous n'aurons pas de regrets. Ils sont nettement inconstitutionnels sur le fond en contrevenant à l'article 34 et à l'ordonnance organique de 1959 sur les lois de finances. Le Gouvernement les a acceptés du bout des lèvres.

- Pour les deux validations, l'E.P.A.D. et les redevances ou taxes relevant de l'aviation civile, les conséquences sont lourdes :

- en coût pour le budget de l'Etat ou celui d'organismes publics ;

- les aurions-nous sur le fond déclarés inconstitutionnels, au regard de l'intérêt général ? N'aurait-on trouvé dans ces validations qu'un simple intérêt financier ? Y aurait-il péril pour une opération d'intérêt national (urbanisation de la Défense), péril pour la sécurité des aéroports par déstabilisation des Chambres de commerce ?

La réponse n'est pas évidente. Mais nous les retrouverons certainement : le Gouvernement ne pouvant pas ne pas représenter ces deux validations au Parlement, cette fois-ci dans des conditions normales de procédure parlementaire, avec un argumentaire plus complet et avec un éclairage mieux nourri par une vraie discussion à l'Assemblée nationale et au Sénat.

2° Pour l'article 107 : non contesté mais même défaut de procédure.

Je propose l'annulation, dans la logique d'une jurisprudence nouvellement affirmée, mais après deux hésitations :

- cet article n'est pas contesté et il est inhabituel pour le Conseil constitutionnel de relever des inconstitutionnalités dans la partie non contestée de la loi votée. Mais c'est arrivé, avec une censure, pour des motifs de procédure, d'articles non contestés sur le fond ; par exemple on a censuré une disposition relevant de la loi organique qui se trouvait dans une loi ordinaire. C'est arrivé aussi pour des inconstitutionnalités flagrantes, du type rétroactivité

non contestée d'une disposition pénale. En validation, il n'y a pas d'exemple et ici, sur le fond, une non-validation créerait une situation inextricable pour 18 000 agents d'où, peut être, un motif de validation, tiré de l'intérêt général.

- mais, en sens inverse, cela affaiblirait la crédibilité de notre nouvelle jurisprudence, au moment même où nous posons des règles, de s'en affranchir en ne relevant pas une infraction parce qu'elle ne nous a pas été signalée. Je lève donc cette première hésitation.

• Ma deuxième hésitation est d'opportunité : une censure de cette validation peut-elle être mal comprise des 18 000 agents et les précipiter dans une grève alors que, déjà pour d'autres motifs, il y a actuellement des mouvements sociaux à l'A.N.P.E. ?

J'ai fait poser la question au Gouvernement qui y a répondu par écrit d'une manière ambiguë.

Oralement, auprès du Secrétaire général, Matignon et le Cabinet des Affaires sociales ne se sont pas montrés assurés que notre censure ferait rebondir l'agitation actuelle vers une grève plus générale. En outre, le Gouvernement peut expliquer qu'il représentera une nouvelle loi de validation ; il le fera en sachant qu'elle aura une meilleure chance d'être acceptée. Je lève donc cette deuxième hésitation et propose donc l'annulation de l'article 107, au titre de la procédure.

3° Troisième groupe d'articles pouvant être affectés à notre nouvelle jurisprudence, 14 non contestés, mais introduits après commission mixte paritaire, sans lien direct et sans nécessité de coordination mais, ici, avec accord Assemblée nationale/Sénat.

Je ne propose pas la censure sur ces 14 articles pour deux raisons :

1° l'accord établi entre l'Assemblée nationale et le Sénat par un vote identique sur ces 14 articles constitue une circonstance atténuante par rapport aux 5 autres dont je viens de parler - car se trouve un peu mieux respecté l'esprit de la Constitution qui est que le processus parlementaire doit permettre de tendre vers une appréciation commune de l'Assemblée nationale et du Sénat et qu'à défaut l'Assemblée nationale a le dernier mot. Mais je ne fais pas pour autant de l'accord des deux assemblées une règle dérogatoire de principe qui justifierait que l'on n'appliquât pas la censure quand sont établis les deux défauts : introduction après commission mixte paritaire et sans lien direct.

Ce serait en effet conférer au Sénat le pouvoir de faire ou non tomber un amendement affecté par notre jurisprudence, hypothèse tout à fait inconstitutionnelle car ce serait du bicaméralisme égalitaire.

C'est pour cela que je vous propose d'affirmer dans un considérant que ces 14 articles ont été adoptés selon une procédure irrégulière, exprimant ainsi que, si on ne les censure pas malgré cela, c'est, "au cas présent", parce que c'est la première application de notre nouvelle jurisprudence. Ne pas le dire pourrait laisser croire que notre absence de censure proviendrait du fait de cet accord entre les deux chambres et conférerait ainsi un caractère exonératoire permanent à la circonstance d'un accord, ce qui est à l'opposé de ma pensée.

Voilà pour la première raison qui me fait ne pas proposer la censure de ces 14 articles.

2° La deuxième raison : annuler aussi ces 14 articles, ajoutés aux 5 évidents ? Ce serait une censure massive et générale que certains pourraient qualifier d'aveugle et irresponsable en alléguant la validité des raisons de fond qui soutiennent ces articles et qui ne sont sans doute pas contestables pour la plupart.

Et surtout, le Parlement et le Gouvernement pourraient dire qu'ils ont été piégés par la nouvelle rigueur du Conseil constitutionnel que rien n'avait annoncé, et que l'un et l'autre s'étaient senti autorisés à procéder comme d'habitude (même s'ils ont poussé le bouchon un peu plus loin que d'habitude) dans le cadre de notre molle, subjective mais constante jurisprudence.

Effectivement, en procédant au resserrement qui aboutit aux cinq censures, on donne déjà un signal fort, et cette étape pédagogique annonce une nouvelle règle du jeu et l'applique dès à présent sans aller toutefois jusqu'à une opération de destruction massive.

Je propose donc, de ne pas soulever d'office ces 14 articles au titre de la procédure.

Monsieur le Président : Bon. Arrêtons-nous ici, si vous le voulez bien. J'ouvre la discussion. Monsieur AMELLER, vous avez demandé la parole, je vous la donne.

Monsieur AMELLER : La procédure législative, c'est mon fonds de commerce, ma tasse de thé, comme l'a dit Monsieur le rapporteur, dans laquelle il est entré par effraction.

Depuis longtemps j'attendais l'occasion d'intervenir sur le sujet si brillamment exposé par notre rapporteur, dont je vais, et je m'en excuse, répéter une partie des commentaires.

Du temps où j'étais fonctionnaire parlementaire, affecté au service chargé d'assurer le bon fonctionnement des rapports entre le Gouvernement et les assemblées et des rapports des assemblées entre elles, j'avais été très éprouvé par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, en 1976, 1980, 1981, 1985 et 1986, mettant en cause les principes traditionnels du droit parlementaire, notamment ceux qui concernent la navette et l'exercice du droit d'amendement, malgré le recours au lien et aux limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement.

L'occasion d'exprimer mes quelques vues sur le sujet m'est donnée aujourd'hui et j'aimerais retenir votre attention quelques instants en espérant vous convaincre.

La logique de la procédure bicamérale repose sur le resserrement progressif de la délibération, au fur et à mesure des lectures, autour des seules dispositions sur lesquelles les deux assemblées ne sont pas parvenues à un accord que les assemblées aient adopté ou rejeté un même texte. C'est ce qu'on appelle la logique de l'« entonnoir », logique qui est à la base de la procédure définie par l'article 45 de la Constitution soumettant à la C.M.P. « les dispositions restant en discussion » et qui ressort des travaux préparatoires de la Constitution.

Cette procédure a pour but de mettre fin à la navette dans des conditions qui sont prévues par les règlements des assemblées.

La conséquence de cette logique de l'entonnoir est l'impossibilité de remettre en cause les dispositions adoptées ou rejetées d'un commun accord par les deux assemblées et l'impossibilité d'introduire, par voie d'amendements, des dispositions nouvelles après la 1ère lecture, comme le précisent les règlements des assemblées, en tout cas après la procédure de conciliation prévue entre les deux assemblées. C'était clair. Et pourtant...

Dédaignant le système de « l'entonnoir » et ignorant délibérément l'expression « dispositions restant en discussion » utilisée par l'article 45 de la Constitution pour -à l'évidence- consacrer le système de l'entonnoir, le Conseil constitutionnel, au grand étonnement de la doctrine et surtout des praticiens, a admis que le droit d'amendement pouvait s'exercer pratiquement à chaque stade

de la procédure législative dans des conditions identiques, sans qu'il soit tenu le moindre compte des décisions déjà prises par les Assemblées.

Les articles du règlement n'ont pas valeur constitutionnel, certes, mais confirment la volonté du constituant telle qu'elle résulte des travaux préparatoires.

Le Conseil a ainsi manifesté -me semble-t-il- une réelle incompréhension des principes généraux du droit parlementaire et surtout du bicamérisme.

Autoriser, à tous les niveaux de lecture, la présentation d'amendements tendant à l'adjonction de mesures nouvelles ou à la modification de dispositions déjà adoptées en termes identiques par les deux assemblées ou encore -le pire- au rétablissement de dispositions supprimées d'un commun accord constitue ce que Guy Carcassonne, entre autres, a qualifié « d'errement du Conseil constitutionnel ».

Je crois qu'il faut mettre fin à cette dérive de façon claire et précise et revenir tout bonnement au principe de l'entonnoir.

Le projet de décision va d'ailleurs dans ce sens et le texte proposé par Monsieur le rapporteur marque un progrès important dans la voie que, comme lui, j'aurais choisie.

En effet, le rapporteur a tout à fait raison de se fonder sur "l'économie" de l'article 45, terme bien choisi, qui prend en compte sa construction, sa structure, son harmonie, pour considérer que le Constituant a entendu offrir une possibilité de conciliation entre les assemblées et que, une fois passée cette étape, le champ de la navette doit être restreint, pour éviter l'adjonction de mesures nouvelles qui ne pourraient plus être soumises à la procédure de conciliation.

La proposition du rapporteur a le grand mérite de mieux encadrer, de rationaliser une jurisprudence empiriste et subjective, celle de "la mesure qui n'est pas dépourvue de tout lien" et celle des "limites inhérentes au droit d'amendement". Toutefois, à mon sens, elle continue de mêler un élément "objectif", la mesure de coordination, avec un élément "subjectif", le "lien même qualifié de direct", qui ne pourra jamais faire l'objet d'une appréciation objective. Le cas des D.D.O.E.F. est particulièrement flagrant à cet égard. Alors, pour ma part, je proposerais plutôt de limiter -pourquoi ne pas le dire ?- plus strictement le champ des amendements à ceux qui portent sur les dispositions restant en discussion ou ceux qui constituent des mesures de coordination.

Je pense que la nouvelle rédaction que je propose et que je pourrais faire distribuer si vous le souhaitez, tout en maintenant l'esprit du projet qui nous a été soumis par Monsieur le rapporteur, répond mieux à "l'économie" générale de l'article 45 et restitue tout leur sens aux articles 108 du règlement de l'Assemblée nationale et 42 du règlement du Sénat.

Je serais très heureux que cet amendement soit adopté.

S'il en était ainsi, je me dois de vous dire qu'il faudrait ajouter un article au nombre de ceux dont la censure est proposée. Il s'agit de l'article 63, qui est contesté (contrairement à l'article 107), et qui concerne la vignette automobile. Il sortirait, lui aussi, des limites de l'épure en raison de la nouvelle rédaction du considérant.

J'ajoute enfin que j'approuve bien entendu la position très sage du rapporteur au sujet des quatorze amendements adoptés par les deux assemblées pour les deux raisons qu'il a exposées.

Monsieur MAZEAUD : Je voudrais faire quelques remarques, en m'appuyant sur mon expérience parlementaire. Les "D.D.O." sont une mauvaise manière de procéder, mais ils sont incontestablement utiles. Il convient donc d'en encadrer l'usage. En ce qui concerne la théorie de l'entonnoir, je suis sensible aux arguments invoqués, tant par le rapporteur que par Monsieur AMELLER. Il est nécessaire de mettre fin à la dérive que l'on constate depuis plusieurs années, et à laquelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'est pas étrangère. Un revirement de jurisprudence peut donc paraître souhaitable. Mais toute réflexion faite, je n'irai pas jusqu'à la proposition de Monsieur AMELLER et je m'en tiendrai à celle du rapporteur sur le "lien direct". Le Conseil doit en effet se souvenir qu'il est régulateur du bon fonctionnement des pouvoirs publics. Ce n'est donc pas à lui, sous prétexte d'énoncer une règle objective, d'enfermer la discussion parlementaire dans un carcan.

Constitutionnaliser l'entonnoir serait opérer un virage de jurisprudence à 180 degrés. En avons-nous besoin, alors que la solution proposée par le projet installe déjà un garde-fou efficace et dissuasif contre le phénomène d'"inversion de l'entonnoir", tout en se situant dans la ligne de la jurisprudence antérieure, mais en la resserrant ?

C'est pourquoi je me rallie bien volontiers à la solution du rapporteur. En revanche, je ne suis pas du tout d'accord avec la suite du projet qui consiste à

reconnaître formellement une irrégularité et à ne pas la sanctionner. S'il y a une irrégularité, il faut en tirer les conséquences et prononcer la censure.

Monsieur COLLIARD : Je serai bref car tout a été dit et bien dit. Je suis un chaud partisan de la théorie de l'entonnoir. Je suis toutefois moins heureux dans mes recherches que Monsieur AMELLER, car je n'ai, à vrai dire, rien trouvé sur ce sujet dans les travaux préparatoires. Quant à la formulation de ce principe, je crois qu'il faut trouver un poids moyen entre les propositions respectives de Monsieur MAZEAUD et de Monsieur AMELLER. Je suis assez réticent sur l'emploi d'expressions subjectives comme celle de "non dépourvu de tout lien" ou "ne pas excéder les limites inhérentes au droit d'amendement". Celle du "lien direct" convient-elle mieux ? Nous en discuterons, c'est surtout une question de rédaction.

J'ajoute que je rejoins tout à fait Monsieur MAZEAUD sur les quatorze articles restant. Il ne me paraît pas possible d'en affirmer l'irrégularité sans en prononcer la censure. Toutefois, je ne crois pas possible d'annuler ces articles. Le Parlement et le Gouvernement ne le comprendraient pas. Il faut donc rechercher une solution : on pourrait s'en tenir aux articles dont l'inconstitutionnalité est soulevée, ce qui aurait le mérite de "sauver" la validation de l'article 107 et ne risquerait pas d'être interprété comme conférant une immunité aux dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées, puisque l'article 107 a été rejeté par le Sénat.

Monsieur le Président : Vous touchez là un point sensible. Il est certain que la décision ne doit pas donner l'impression que le Conseil constitutionnel donne un droit de veto au Sénat.

Madame LENOIR : J'ai passé dix ans de ma vie dans une assemblée parlementaire, sans être d'ailleurs très sensibilisée aux questions de procédure. En réalité, je m'intéresse surtout à la portée des règles de procédure et je me situe dans une logique finaliste et non technique. C'est le droit à l'information du Parlement, garantie du bon fonctionnement de la démocratie, qui fonde la théorie de l'entonnoir. C'est parce qu'il faut donner aux parlementaires le temps nécessaire pour débattre de la loi qu'on ne peut accepter, en fin de procédure législative, l'insertion de dispositions nouvelles. Une telle approche est liée à celle que nous avons en matière de "délais" d'information du Parlement -je pense aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale- ou encore des "cavaliers", budgétaires ou législatifs. Dans ce dernier domaine, nous n'hésitons pas à soulever d'office l'inconstitutionnalité. La proposition qui nous est faite aujourd'hui va donc dans le bon sens. A cette étape du débat, je me situe entre la position de Monsieur MAZEAUD et celle de Monsieur

AMELLER. Je suis sensible au côté "flou" de la notion de "lien direct". Il ne faudrait pas en tout cas que notre décision constitue un effet d'annonce assez fort mais qu'il n'en résulte pas grand chose dans la pratique. Ce serait d'autant plus regrettable en ce qui concerne les lois D.D.O., qui sont le lieu d'élection des mesures de validations, la plupart du temps poussées par des groupes de pression.

Madame VEIL : Je dirai juste un mot. Quand on prend la peine de lire la Constitution, on s'étonne de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'amendements, car la Constitution conduit naturellement au système de l'entonnoir. On doit donc, à mon avis, suivre Monsieur AMELLER dans sa démonstration. Je partage également la position de Messieurs MAZEAUD et COLLIARD sur l'impossibilité de relever l'irrégularité d'articles, et de ne pas les censurer. Peut-on alors faire un sort particulier à l'article 107, certes rejeté par le Sénat, mais dont l'inconstitutionnalité n'est pas soulevée et qui pose d'ailleurs de délicats problèmes sur le fond, comme l'a fort justement exposé Monsieur ABADIE ?

Monsieur GUÉNA : Je serai bref. La question est de savoir si nous devons nous montrer catégoriques et affirmatifs ou prudents. J'opte pour la prudence. La position inverse nous conduirait tout à la fois à nous immiscer trop avant dans les affaires internes du Parlement, dernier carré de sa souveraineté, et à méconnaître les prérogatives du gouvernement au cours de la procédure législative. C'est pourquoi je suis globalement favorable à la solution présentée par le rapporteur, même si la formule "lien direct" n'est pas très satisfaisante.

En ce qui concerne les quatorze articles dont l'inconstitutionnalité n'est pas soulevée, ma position est claire : c'est non ; nous n'avons pas à nous y intéresser. Toute autre solution serait suicidaire et je dirai à mon voisin, Monsieur AMELLER, qui est un ancien spahi, que charger à cheval contre une batterie d'artillerie rapporte certes la légion d'honneur, mais à titre posthume...

Monsieur AMELLER : C'est évident. La censure des quatorze articles serait très mal comprise des parlementaires, qui auraient l'impression d'avoir été piégés.

Monsieur ABADIE : Les débats ont bien mis l'accent sur la difficulté que constitue le cas de ces quatorze articles. Nous avons effectivement deux solutions. Soit on ne se saisit que des articles contestés, comme on le fait d'ailleurs d'habitude, même si ma position personnelle est que nous sommes saisis de l'ensemble de la loi et que nous devons l'examiner en entier. Cette solution a le mérite de nous débarrasser du problème des quatorze articles. Elle n'a qu'un inconvénient, celui de faire échapper également à la censure l'article

107, mais ce n'est pas bien grave. Soit, nous avons une approche plus globale, mais il est vrai que nous sommes alors contraints à des contorsions pour nous justifier de ne pas censurer les quatorze articles non contestés votés conformes.

Le second élément que je retiens, au terme de notre échange de vues, concerne le choix délicat entre la formule que je propose et celle de Monsieur AMELLER. Cette dernière constituerait un revirement à 180° de notre jurisprudence. Or, je ne suis pas en faveur d'une telle approche. D'autant plus que, sur le fond, il n'est pas certain que la logique de l'entonnoir découle directement de l'article 45.

En effet, ce serait faire beaucoup dire au premier alinéa de l'article 45 que de tirer la théorie de l'entonnoir de la phrase : "Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux assemblées en vue de l'adoption d'un texte identique".

En outre, l'idée d'entonnoir se heurte au fait qu'est demandé à chaque assemblée un vote sur l'ensemble.

Il peut s'avérer également opportun -et même indispensable à l'intérêt général- d'amender des dispositions déjà votées dans les mêmes termes par les deux chambres, soit dans un souci de coordination, soit afin de lever un obstacle d'ordre politique permettant l'adoption du texte, soit pour réparer une erreur (qui peut n'être pas que matérielle) dans les dispositions déjà votées par les deux assemblées, soit encore (et surtout sans doute) pour pourvoir à une urgence particulière.

En particulier, de nouveaux chiffrages et évaluations (on pense aux lois de financement de la sécurité sociale) ou l'évolution de l'actualité (on pense à l'affaire d'Air France dans la présente espèce), en cours de procédure législative, peuvent imposer de retoucher des dispositions qui ne "sont plus dans l'entonnoir".

Enfin, l'application de la logique de l'entonnoir impliquerait, comme l'a souligné Monsieur AMELLER lui-même, la censure, pour un motif de procédure, de l'article 63 sur les conditions d'immatriculation, car, intervenu en nouvelle lecture, il ne se rapportait à aucun article en cours de discussion alors qu'il a, à l'évidence, un lien direct avec l'article 39 du projet de loi -devenu l'article 62- qui concerne la puissance fiscale des véhicules et qui a été adopté dès la première lecture.

Monsieur le Président : Bien, nous verrons cet après-midi, quand nous passerons à la lecture de la décision, quelle expression retenir. Mais je précise d'emblée que je suis partisan également d'une position de sagesse.

Si vous le voulez bien, nous allons maintenant passer aux autres articles contestés.

Monsieur ABADIE : Ne préférez-vous pas que nous passions dès maintenant à la lecture de la décision en ce qui concerne la procédure ?

Monsieur le Président : Non, poursuivez votre rapport. Nous déjeunerons et, après déjeuner, nous passerons directement à la lecture du projet.

Monsieur ABADIE : Il nous reste donc à examiner trois articles qui nous sont déférés sur le fond et qui ne font pas partie d'un des groupes d'articles dont nous venons de débattre.

L'article 51 :

Il porte sur l'ouverture du capital d'Air France et l'accord collectif sur la baisse des salaires en échange d'une cession d'actions aux intéressés.

Je ne vais pas vous raconter Air France et les justifications de cet article tirées de la situation financière de la "société", et de l'écart salarial de son personnel navigant avec ses concurrents ; vous n'en ignorez rien, comme ce qui est sorti de la négociation mettant fin à la grève des pilotes alors que la loi les concernant avait été votée. C'est cette loi que nous sommes appelés à juger alors même qu'une de ses dispositions, essentielle, a été effacée par l'accord de fin de grève ; je vous parle du caractère obligatoire de l'échange baisse des salaires-cession d'actions qui est dans la loi, et que l'accord définit désormais comme volontaire et individuel.

Quel est l'objectif de l'article 51 : autoriser l'Etat à céder gratuitement des actions, dans la limite de 12 % du capital, aux salariés qui auront consenti à des réductions de leurs salaires, pour la durée de leur carrière professionnelle, dans le cadre d'un accord collectif de travail passé entre la direction de l'entreprise et une ou plusieurs organisations syndicales représentatives des personnels concernés. Il rend cet échange obligatoire dans le cadre de cet accord, même s'il n'a obtenu que la signature d'un syndicat minoritaire.

Sur le plan économique, le dispositif est neutre, pour l'Etat, dans la mesure où la baisse de la grille salariale des pilotes valorise la compagnie. L'augmentation de

la valeur des actions que l'Etat conservera compense ainsi la perte patrimoniale résultant de la cession gratuite des actions.

En effet, le montant des indemnités en actions ne pourra en tout état de cause dépasser l'augmentation de la valeur de la participation de l'Etat. Ainsi, les intérêts patrimoniaux de l'Etat, auxquels veille notre jurisprudence, seront préservés (86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, Rec. p. 61 ; 86-217 DC du 18 septembre 1986, Rec. p. 141 ; 87-232 DC du 7 janvier 1988, Rec., p. 17).

- La cession porte au maximum sur 12 % du capital d'Air France, de manière à ce que la part finale accordée aux salariés ne dépasse pas 20 %.

En effet, si les salariés ne disposent aujourd'hui que de 2,5 % des actions, leur part, compte tenu du dispositif instauré par la loi de 1994 est susceptible d'atteindre 8 %.

- Le seuil nouveau de 12 % s'apprécie au regard de la valeur de l'entreprise, déterminée par la commission d'évaluation des entreprises publiques prévue par l'article 3 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986. Cette commission donnera aussi son avis au Gouvernement en vue du décret qui fixera le nombre d'actions à céder, leur échelonnement et autres modalités de cession.

- Le caractère obligatoire de l'échange actions-baisse du salaire doit nous retenir un peu, bien qu'il ne soit plus d'actualité.

En effet, une jurisprudence confirmative récente de la Cour de cassation (28 janvier 1998) consacre la nature contractuelle du salaire (contrat individuel entre employeur et salarié), ce qui veut dire que sans intervention législative, un accord collectif de travail prévoyant une baisse du salaire ne saurait s'appliquer à chaque salarié que sur le plan du volontariat, et que si le salarié le refuse de l'entreprise, cela entraîne un licenciement, légitime certes, mais qui entraîne les conséquences financières habituelles d'un licenciement.

On doit donc considérer que seule une loi peut décider qu'un accord collectif s'imposera aux salariés tout en dérogeant "in pejus" à leurs contrats de travail individuels, ce qui justifie l'intervention du niveau législatif ici.

Quels sont les arguments des saisissants ? Ils ne rentrent pas dans les mécanismes complexes de l'article et bornent leur saisine à un moyen tiré de l'incompétence négative du législateur.

Ils soutiennent en effet que le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail en ne fixant pas de plafond maximum à la réduction de salaire, autorisant ainsi "une disparition pure et simple du salaire en contre partie du travail fourni".

En réalité, les auteurs de la saisine tentent de traduire en termes juridiques la crainte, maintes fois exprimée par l'opposition au cours du débat parlementaire, que l'octroi d'actions gratuites en contrepartie d'une baisse de salaire, se révèle un marché de dupes dans la mesure où, l'entreprise n'étant pas privatisée et n'étant pas, dès lors, soumise aux lois du marché, la valorisation du capital de la compagnie serait aléatoire.

Mais, juridiquement, ce raisonnement ne peut tenir.

En effet, l'intervention du législateur est sans doute nécessaire pour autoriser la cession d'action appartenant à l'Etat aux personnels de la compagnie et déterminer les limites applicables ; car aux termes de l'article 34, c'est à la loi que revient le soin de fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

Mais les modalités selon lesquelles aura lieu cette cession et ses contreparties en termes de salaires, relèvent de l'accord collectif, auquel renvoie la loi. S'il est loisible au législateur de définir les contours de l'accord, d'en tirer les conséquences sur le contrat de travail, il n'a pas à entrer dans le détail de ses stipulations, et donc à fixer la réduction de salaire maximale.

En tout cas, tant des travaux parlementaires que du dispositif prévu par la loi, qui limite à 12 % du capital le montant en actions pouvant être cédé aux salariés en contrepartie d'une baisse du salaire, il ressort clairement que le législateur a entendu exclure que l'accord collectif déroge au principe fondamental du droit du travail selon lequel tout salarié a droit à la rémunération de son travail. Dès lors, le moyen invoqué par les requérants, selon lequel, en s'abstenant de fixer un plafond à la réduction du salaire ouvrant droit à l'attribution d'actions, le législateur aurait admis la possibilité d'une disparition du salaire comme contrepartie du travail fourni, manque tout bonnement en fait. Naturellement, il appartiendra à l'accord collectif, sous le contrôle du juge, de ne pas fixer la réduction du salaire à un niveau tel que le droit à rémunération s'en trouverait dénaturé.

Je conclus donc au rejet de la saisine.

Madame LENOIR : Juste un mot sur la rédaction du projet en ce qui concerne l'argument de la disparition du salaire. Je ne suis pas sûre qu'on réponde au moyen. Les requérants ne soutiennent pas vraiment que la rémunération pourrait disparaître. On force un peu le trait. Dans le climat ambiant, il n'est peut-être pas utile d'en rajouter. Cet après-midi, il faudra veiller à peaufiner la rédaction.

Monsieur le Président : Veuillez poursuivre, Monsieur le rapporteur.

Monsieur ABADIE :

L'article 63 est relatif à la définition de critères de localisation pour l'immatriculation de certaines catégories de véhicules.

Cet article résulte d'un amendement parlementaire, présenté par le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et introduit en nouvelle lecture, après qu'un amendement du même auteur ayant le même objet eut été retiré en première lecture.

Comme l'a exposé Monsieur Bonrepaux, il s'agit "d'éviter les localisations abusives de véhicules de telle sorte que certains départements en profitent pour baisser leur taux de vignette, espérant ainsi davantage de recettes, mais au détriment des autres".

Le Secrétaire d'Etat au budget lui a fait écho en déclarant qu'il n'est "pas normal que les deux tiers des véhicules immatriculés dans le département de la Marne -puisque c'est de lui dont il s'agit- en 1997 n'y séjournent pas. Le problème est le fait non pas du département de la Marne, qui a le droit de fixer la vignette au taux qu'il souhaite, mais de certaines entreprises qui ont profité d'un taux bas pour y immatriculer leurs véhicules.

Pour faire obstacle à cette sorte d'évasion fiscale, l'article 63 instaure le dispositif suivant :

Le premier alinéa du I du présent article concerne **les véhicules utilitaires appartenant à des personnes morales ou à des entreprises individuelles** ; pour eux il est proposé une immatriculation dans le département de l'établissement auquel ils doivent être affectés à titre principal pour les besoins de cet établissement.

Le deuxième alinéa du I du présent article traite de la question centrale des **véhicules de location** : il est proposé de retenir comme lieu d'affectation au regard de l'immatriculation celui de l'établissement où ces véhicules sont mis à

disposition du locataire, au titre de leur premier contrat de location, étant précisé que les entreprises concernées sont tenues de mentionner sur leur contrat de location et leur facture le lieu de mise à disposition.

Le troisième alinéa du I du présent article prévoit une dérogation aux deux alinéas précédents pour les **véhicules faisant l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location de plus de deux ans** : ils devront être immatriculés par les personnes morales ou les entreprises individuelles qui en sont propriétaires, dans le département du domicile du locataire.

L'article 63 dispose également, et surtout, que la vignette doit être acquise dans le département où le véhicule doit être immatriculé alors que l'article 1599 J du code général des impôts se limitait à imposer l'acquisition de la vignette dans le département d'immatriculation du véhicule. C'est bien évidemment cette disposition qui doit avoir les effets financiers les plus importants.

A noter, enfin, que l'article 63 traite des pertes de recettes qui pourraient en découler ; il écarte explicitement les dispositions de l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales disposant que "*les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensées intégralement, collectivité par collectivité, soit par des attributions, de dotation générale de décentralisation, soit par des diminutions des ajustements prévus au 2^{ème} alinéa de l'article L. 1614-4*".

La saisine :

A l'encontre de cet article, les députés saisissants avancent trois moyens :

- le principe de libre administration des collectivités locales serait méconnu car la mesure en cause aurait pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver ce principe constitutionnel ;

- le principe communautaire de libre circulation des biens et des services serait également méconnu ;

- enfin, la loi aurait édicté une "formalité impossible" en imposant aux entreprises de location d'immatriculer un véhicule dans un endroit qu'elles ignorent -le lieu de sa première location- puisqu'au moment de l'immatriculation, qui est assurée en pratique par le fabricant pour le compte de l'entreprise de location, le véhicule n'aura pas encore été loué.

Aucun de ces trois moyens ne me paraît pouvoir être retenu.

1° Tout d'abord, nous voyons à titre liminaire que le dispositif déferé n'a aucun effet direct sur les montants encaissés des vignettes ou des cartes grises comme semblent le croire les saisissants ; les saisissants, en fait, mettent en cause le dispositif d'un premier amendement de Monsieur Bonrepaux qui tendait à encadrer les taux. Or, l'article 63 ne fixe, ni même n'encadre les taux applicables. Il le pourrait d'ailleurs sans être inconstitutionnel (article 34 de la Constitution). Il se borne à définir les conditions d'immatriculation des véhicules et de préciser l'endroit où doit être acquise la vignette. En ce sens il tend ainsi à prévenir les "fraudes" à l'esprit de la loi qui résultaient de l'immatriculation et de l'achat de vignettes dans des départements où les véhicules ne séjournent pas.

Dès lors, le principe de libre administration des collectivités locales ne saurait être utilement invoqué au motif que la mesure en cause restreindrait les ressources des collectivités locales. Sur un plan de la stricte réponse juridique, on peut s'en tenir à constater que les conditions fixées par le législateur pour l'immatriculation d'un véhicule et l'acquisition de la vignette n'ont ni pour objet ni pour effet de restreindre les ressources qu'une quelconque collectivité locale au point d'entraver sa libre administration. On peut même soutenir l'inverse, puisqu'en retenant des critères d'immatriculation plus stricts, la loi permet d'éviter que les ressources d'une collectivité soient artificiellement gonflées aux dépens des autres. Dès lors, il me semble que l'article 63 tend au contraire à rendre plus effectif et plus conforme à l'égalité le principe de libre administration des collectivités locales.

2° Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de libre circulation des biens et des services est plutôt surréaliste. Mais surtout, il se heurte à notre jurisprudence traditionnelle, maintes fois rappelée depuis 1975, qui fait renoncer à examiner la constitutionnalité d'une loi au regard des stipulations d'un traité.

3° Le dernier moyen sur la "formalité impossible" mérite qu'on s'y arrête. Il est exact, dans l'état actuel qu'il y a une pratique des immatriculations, qui fait que c'est le vendeur qui immatricule un véhicule pour le compte des sociétés de location qui les leur achètent ; il y a aussi la réglementation qui limite à 15 jours l'immatriculation provisoire en WW ; donc, dans la situation actuelle, la formalité prévue par la loi ne paraît pas applicable ; comment en effet immatriculer un véhicule dans le département de première location alors que celui-ci n'est pas encore connu puisque le véhicule n'a pas encore été loué ?

Mais ce n'est pas pour autant une cause d'inconstitutionnalité, car on ne saurait faire dépendre la constitutionnalité de la réglementation en vigueur et de la pratique suivie. En outre, et en tout état de cause, une formalité impossible ne serait pas forcément inconstitutionnelle, sauf si cette formalité était nécessaire à l'exercice de principe ou droits constitutionnels. Mais la question ne se pose même pas dans le cas présent. Il suffit de changer les habitudes et la réglementation, par exemple en permettant que les véhicules de location qui viennent d'être acquis puissent être immatriculés en WW -c'est-à-dire de manière provisoire- aussi longtemps qu'ils n'auront pas été loués, ou de prévoir une franchise de non immatriculation dans les 8 ou 15 premiers jours de la première location.

J'ajoute, vous l'aurez sans doute remarqué, que cet article a été introduit après la commission mixte paritaire, par amendement parlementaire, à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Mais il a un lien direct avec le texte en discussion ; car il y a dans le projet de loi un article 39 donnant une nouvelle définition de la puissance administrative des véhicules à immatriculer pour la première fois.

Donc, cet article ne pouvait pas être inclus dans le groupe des articles censurés pour des motifs de procédure.

Et, sur le fond, je conclus à sa constitutionnalité et au rejet de la saisine.

Monsieur LANCELOT : Cet article pose une question sur laquelle je souhaite intervenir. Il me paraît en effet symbolique de la pensée juridique française, qui veut que le principe de liberté cède devant celui d'égalité, c'est-à-dire d'uniformité. Aucune tête ne doit dépasser. Or, la libre administration des collectivités locales, principe constitutionnel ici applicable, interdit que la loi institue un encadrement tel qu'il puisse tuer cette liberté.

La Marne suscite la jalousie, car elle a eu l'idée, la première, d'abaisser sensiblement le taux de ses vignettes pour encourager dans ce département les immatriculations. Le pari a réussi, au-delà de ses espérances. C'est alors que la toise nationale intervient, pour modifier l'assiette de l'impôt et rétablir un ordre immuable.

Je voudrais, à cette occasion, vous lire quelques superbes pages de Tocqueville, tirées de "La démocratie en Amérique" et qui résument parfaitement ma pensée : *"Je veux imaginer sous quels traits nouveaux le despotisme pourrait se produire*

dans le monde : je vois une foule innombrable d'hommes semblables et égaux, qui tournent sans repos sur eux-mêmes pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs, dont ils remplissent leur âme. Chacun d'eux, retiré à l'écart, est comme étranger à la destinée de tous les autres, ses enfants et ses amis particuliers forment pour lui toute l'espèce humaine ; quant au demeurant de ses concitoyens, il est à côté d'eux ; mais il ne les voit pas ; il les touche et ne les sent point ; il n'existe qu'en lui-même et pour lui seul, et s'il lui reste encore une famille, on peut dire du moins qu'il n'a plus de patrie.

Au-dessus de ceux-là, s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul d'assurer leurs jouissances, et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux. Il ressemblerait à la puissance paternelle, si, comme elle, il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril ; mais il ne cherche, au contraire, qu'à les fixer irrévocablement dans l'enfance ; il aime que les citoyens se réjouissent, pourvu qu'ils ne songent qu'à se réjouir. Il travaille volontiers à leur bonheur ; mais il veut en être l'unique agent et le seul arbitre . il pourvoit à leur sécurité, prévoit et assure leurs besoins, facilite leurs plaisirs, conduit leurs principales affaires, dirige leur industrie, règle leurs successions, divise leurs héritages ; que ne peut-il leur ôter entièrement le trouble de penser et la peine de vivre ?

C'est ainsi que tous les jours, il rend moins utile et plus rare l'emploi du libre arbitre ; qu'il renferme l'action de la volonté dans un plus petit espace, et dérobe peu à peu chaque citoyen jusqu'à l'usage de lui-même. L'égalité a préparé les hommes à toutes ces choses : elle les a disposés à les souffrir et souvent même à les regarder comme un bienfait.

Après avoir pris ainsi tour à tour dans ses puissantes mains chaque individu, et l'avoir pétri à sa guise, le souverain étend ses bras sur la société tout entière ; il en couvre la surface d'un réseau de petites règles compliquées, minutieuses et uniformes, à travers lesquelles les esprits les plus originaux et les âmes les plus vigoureuses ne sauraient se faire jour pour dépasser la foule ; il ne brise pas les volontés, mais il les amollit, les plie et les dirige ; il force rarement d'agir, mais il s'oppose sans cesse à ce qu'on agisse ; il ne détruit point, il empêche de naître ; il ne tyrannise point, il gêne, il comprime, il énerve, il éteint, il hébète, et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau d'animaux timides et industrieux, dont le gouvernement est le berger.

L'autre de ces instincts contraires, ils s'efforcent de les satisfaire à la fois tous les deux. Ils imaginent un pouvoir unique, tutélaire, tout-puissant, mais élu par les citoyens. Ils combinent la centralisation et la souveraineté du peuple. Cela leur donne quelque relâche. Ils se consolent d'être en tutelle, en songeant qu'ils ont eux-mêmes choisi leurs tuteurs. Chaque individu souffre qu'on l'attache, parce qu'il voit que ce n'est pas un homme ni une classe, mais le peuple lui-même, qui tient le bout de la chaîne".

Monsieur GUÉNA : C'est du Lucchini, pour la diction !

Monsieur LANCELOT : Quel texte prémonitoire sur l'Etat providence et sur le Préambule de 1946 !

Madame LENOIR : Je suis très réservée sur cet article 63. C'est un article qu'on aurait aimé intégrer dans la charrette des censures proposées par Monsieur AMELLER. Les nombreuses immatriculations en "51" n'avaient rien de

choquant. Elles avaient même le mérite de faciliter l'identification des voitures de location.

Sur le plan juridique, j'observe que notre jurisprudence, en ce qui concerne les collectivités locales, les sujétions qui peuvent leur être imposées, l'étendue de leurs libertés, a beaucoup progressé. Je pense notamment à la loi sur l'aménagement du territoire. Ainsi, il faut nous montrer prudents dans la rédaction et les termes de notre décision doivent être mûrement pesés.

Par ailleurs, je conteste la formulation, aujourd'hui archaïque du 11ème considérant. On sait les conditions dans lesquelles il est apparu, en 1975, sur la loi sur l'interruption volontaire de grossesse, alors que le droit à la vie, qui figure dans la Convention européenne des droits de l'homme était invoqué. C'était une formulation très brutale, qui avait pour objet d'inviter les juridictions judiciaires et administratives à faire prévaloir le traité sur la loi, même postérieure, ce que la Cour de cassation a fait rapidement, avec l'arrêt J. Vabre et le Conseil d'Etat, toujours plus "nationaliste" a fait plus tard, avec l'arrêt Nicolo. Aujourd'hui, nous n'avons plus de raison de nous en tenir à cette rédaction, d'autant plus que nous avons admis récemment, sur la loi organique relative au vote des ressortissants de l'Union européenne, de contrôler la loi par rapport à la norme communautaire.

Monsieur GUÉNA : Mais c'est un cas d'espèce.

Madame LENOIR : Mais nous avons également été conduits à considérer, dans notre décision sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, qu'il ne "résulte pas clairement d'une directive" que les laboratoires pharmaceutiques seront soumis à telles obligations. J'observe en tout cas que, dans son mémoire, le Gouvernement dénie toute valeur constitutionnelle au principe de libre circulation dans une formulation abrupte, contre laquelle je m'élève.

Monsieur AMELLER : Avec mon système, on fait tomber l'article 63 et on répond à toutes vos objections.

Monsieur le Président : Mais c'est le système Gengis Khan !

Monsieur COLLIARD : Sur le fond, l'article 63 ne me choque pas et il ne me semble pas être une manifestation de la barbarie qui menace notre pays en cette fin de siècle. Au contraire, on doit se demander s'il est bon d'entrer dans un système de compétition entre les collectivités locales et le fait que le législateur fixe des limites me paraît répondre aux exigences du principe d'indivisibilité de la République.

Par ailleurs, je suis d'accord avec Madame LENOIR. On pourrait commencer à assouplir notre position en ce qui concerne le droit européen.

Madame VEIL : On voit bien que nous sommes en présence, de part et d'autre, de mécanismes critiquables. A une sorte de détournement de procédure répond une mesure assez mesquine. C'est pourquoi il me semble que le raisonnement proposé par Monsieur AMELLER pourrait nous sortir de cette délicate situation.

Je suis évidemment tout à fait d'accord avec une évolution de notre jurisprudence sur le contrôle de conventionnalité.

Monsieur GUÉNA : L'article 63, je le trouve misérable et indigne ! Mais ne nous mêlons pas, au fond, des affaires du département de la Marne. Je ne verrai donc aucun inconvénient à ce qu'on annule cet article, pour absence de lien direct, si cela est possible.

Par ailleurs, sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe de libre circulation, on peut répondre comme Madame LENOIR le souhaite, car ce moyen manque tout bonnement en fait.

Monsieur ABADIE : La problématique posée par Monsieur GUÉNA mérite un examen attentif : s'il n'y a pas de lien direct entre cet article et la loi...

Monsieur le Secrétaire général : Ce n'est pas possible, car dans le projet de loi initial figure l'article 39 -devenu 62- relatif à la puissance fiscale des véhicules.

Monsieur le Président : Certes, c'est un argument dirimant.

Monsieur AMELLER : Ce court débat démontre à l'évidence la justesse de mes observations sur le caractère subjectif de la notion, très floue, de lien direct.

Monsieur le Secrétaire général : Je me permets d'insister. Dès la discussion, en première lecture, de l'article 62, le Sénat s'est intéressé aux problèmes posés par la Marne -je vous renvoie au rapport de Monsieur LAMBERT- et a invité le Gouvernement à trouver une solution. Le débat a eu lieu. Il y a bien un lien direct.

Monsieur COLLIARD : Absolument, cet article remplit toutes les conditions que nous exigeons.

Monsieur le Président : Personnellement, je suis très réservé sur le mauvais procès fait à la Marne ; mais c'est la volonté du Parlement...

Monsieur ABADIE : Sur le fond, on ne peut pas suivre Monsieur LANCELOT quand il invoque l'article 72 qui, je vous le rappelle, affirme la libre administration des collectivités locales, dans les conditions prévues par la loi.

Monsieur GUÉNA : Il n'est même pas en cause ici !

Monsieur ABADIE : En outre, le principe de libre administration est toujours mis en balance avec celui d'égalité, je renvoie Monsieur LANCELOT à son rapport sur la loi relative à la prestation dépendance. Ce qu'il faut éviter, c'est de priver le principe de toute effectivité. C'est tout. C'est bien la preuve que ce principe n'est pas absolu.

Maintenant, en opportunité, on peut penser ce qu'on veut de la loi, mais elle n'est pas pour autant inconstitutionnelle.

Monsieur LANCELOT : Bien sûr, le principe de libre administration doit être mis en oeuvre par la loi, mais comme tous les principes constitutionnels !

Madame LENOIR : Je souhaiterais qu'on soit très vigilant sur la rédaction. Il faut veiller au respect de la liberté des collectivités locales et on ne peut nier que cette mesure aura pour conséquence une diminution des ressources de la Marne. Quid alors de la sécurité juridique ? Je sais bien que nous sommes enserrés dans les contraintes du contrôle a priori, mais il serait bon de nous intéresser à la portée de notre solution en ce qui concerne d'autres impôts, par exemple la taxe professionnelle et son assiette.

Monsieur le Président : Bien, Monsieur le Préfet, veuillez poursuivre votre rapport sur le dernier article.

Monsieur ABADIE :

L'article 92 institue une exception à l'assujettissement des stocks-options aux cotisations sociales.

Cet article est bref et apparaît simple. Mais il s'applique à un mécanisme complexe. Pourquoi et comment attribue-t-on des stocks-options ?

Une entreprise souhaite motiver certains salariés en faveur de son développement en les intéressant financièrement à la marche de l'entreprise tout

en payant moins ou pas de charges sociales. Le salarié, lui, est intéressé par la possibilité d'un supplément à venir au-delà de son salaire contractuel.

Pour cela, l'entreprise utilise des « stocks-options », dont la mise en oeuvre se fait en trois étapes :

1° Elle attribue au salarié le droit de lever plus tard une option d'achat d'actions à un prix défini, celui de la valeur de l'action au moment de la décision d'attribution, avec de surcroît une décote (défiscalisée jusqu'à 5 % - fiscalisée de 5 à 20 %)- Ex. 100 F - 5 % = 95 F.

2° Quand l'action a augmenté, à 120 F par exemple, le salarié lève l'option d'achat 1,2,5,10 ans après. Il a un titre qu'il paie 95 F et qui vaut 120 F ; son gain est donc déjà de 25 F, et l'entreprise qui lui fournit ce titre (elle l'achète en bourse généralement) fait une dépense de montant identique de 25 F ; ces 25 F représentent « une plus value d'achat » pour le salarié. Jusqu'à l'intervention de la loi du 27 décembre 1996 (de financement de la sécurité sociale pour 1997), cette plus value n'était pas redevable de cotisations sociales ni par le salarié, ni par l'entreprise ; ce n'était ni un salaire ni une prime.

3° Ultérieurement, si le salarié pense que le titre va encore augmenter, ou immédiatement s'il ne le pense pas, il va vendre sur le marché boursier ses actions : par ex. à 150 F : il fait un bénéfice de $150 F - 120 F = 30 F$ normalement imposés au titre des plus values mobilières + C.S.G. C'est la plus-value de cession. Son bilan était donc : 25 F de plus-value d'achat et 30 F de plus-value de cession, soit 55 F.

Ce qui est concerné par les lois, celle du 27 décembre 1996 et la loi actuelle qui la modifie, c'est le 2^{ème} stade, la plus value d'achat, les 25 F ; la loi de 1996 soumet la plus-value d'achat aux mêmes cotisations sociales (patronales et salariales) qu'un salaire si la vente des titres (le 3^{ème} stade) a lieu moins de 5 ans après la décision d'attribution (1^{er} stade) ; le but était d'éviter un effet pervers de la loi qui résultait de ce qu'il était facile de vendre ses actions rapidement après la décision d'attribution et dès qu'elles ont un peu monté, sans que le titre ait été détenu suffisamment longtemps pour réellement motiver le salarié au développement de l'entreprise, et cela sans charges sociales ; en fait il y avait la tentation de remplacer une prime salariale par des stocks option en évitant les charges sociales. C'est pour cela qu'il a été décidé d'exiger 5 ans au moins de détention de l'option : à défaut, les 25 F de plus value du stade 2 sont redevables des charges sociales.

Mais nouvel effet inattendu de ce dispositif : certaines entreprises ont eu du mal à prévoir le financement de ces charges, dans l'ignorance où elles ont été de l'année où les salariés vendraient leurs actions et du montant que représenteraient leurs ventes ; ce pouvait être d'un seul coup et non pas d'une façon étalée. Or les attributions de stocks-options, vendues après le 1^{er} janvier 1997, avaient été faites avant l'intervention de la loi, qui donc avait un certain effet rétroactif (pas inconstitutionnel certes, mais gênant), si bien que certaines entreprises, celles "en phase de croissance et innovantes" notamment, aux fonds propres faibles, aux financements mobilisables limités et avec une proportion de cadres à motiver, plus nombreux que les autres, se sont trouvées inopinément avec des charges importantes difficiles à assumer.

C'est cet inconvénient que l'article 92 essaie de pallier en établissant un régime spécial d'exonération de ces cotisations selon 2 critères :

1° être une entreprise âgée de moins de 15 ans, pour répondre à l'idée que ce sont celles-là qui peuvent être en phase de croissance financièrement difficile et qui, jeunes, sont plus conduites à l'innovation ;

2° avoir distribué ces stocks options avant le 1^{er} janvier 1997, c'est-à-dire dans l'ignorance du nouveau dispositif de la loi de financement de la Sécurité sociales pour 1997, et lorsque ces actions sont levées après le 1^{er} avril 1998.

Ce 2^{ème} critère (date d'attribution et date levée d'option) n'est pas contesté par les saisissants qui concentrent leur grief sur le 1^{er}, l'âge de l'entreprise.

Les saisissants considèrent que ce critère est contraire à la Constitution en ce qu'il entraîne une rupture de l'égalité devant les charges publiques, tant entre les sociétés attribuant les options qu'entre les salariés tributaires.

Ils soutiennent en effet qu'il n'est manifestement pas en rapport avec le but visé par la loi car il ne correspond ni au secteur concerné -les nouvelles technologies- ni à la taille des entreprises -puisque'il existe des grands groupes, issus de fusion notamment, de moins de 15 ans et des PME plus âgées- ni au concept de "jeune entreprise", ou d'entreprises nouvelles qui, aux termes de lois récentes, doivent avoir moins de 7 ou 5 ans.

Ces moyens ne me paraissent pas pouvoir être accueillis.

Tout d'abord, bien que les saisissants ne mettent pas en cause le principe même de l'exonération pour les stocks options attribuées avant le 1^{er} janvier 1997 et la date de levée d'option du 1^{er} avril 1998, il me semble que nous devons examiner

la constitutionnalité de l'exonération elle-même. Elle ne me paraît pas faire de doute, en ce qu'elle repose sur des critères objectifs et rationnels.

En effet, il est logique de traiter différemment les options selon qu'elles ont été attribuées avant ou après le 1^{er} janvier 1997, c'est-à-dire avant ou après le changement de législation qui assujettit aux cotisations sociales les options d'achat levées avant la fin du délai d'indisponibilité. Avant 1997, les seules entreprises qui accordaient des options d'achat, comme les salariés qui se les voyaient attribuer, ne pouvaient pas connaître, par définition, les conséquences en termes de charges sociales, de la levée anticipée de l'option alors qu'ils les connaissent pour les options attribuées depuis 1997.

En revanche, la distinction fondée sur l'âge de l'entreprise est sujette à interrogation. Le lien n'est en effet pas très étroit entre la relative jeunesse de l'entreprise et les effets néfastes de la loi de 1996 que cet article 92 de la D.D.O.E.F. tend à corriger.

Une entreprise récente n'est pas forcément une entreprise innovante dans les nouvelles technologies, tandis qu'inversement ce peut être le cas d'une entreprise centenaire.

Toutefois, le Conseil constitutionnel ne dispose pas, vous le savez, d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement et il ne lui appartient pas de mettre en doute la conviction de l'Assemblée nationale que la limitation aux entreprises de moins de 15 ans donne à la mesure en cause -je cite le rapport parlementaire- "un caractère spécifique d'aide aux entreprises récentes, dont, en raison même de cette moindre ancienneté, la probabilité est forte qu'il puisse s'agir d'entreprises petites ou moyennes innovantes".

De même, dans le même sens, les députés ont estimé que -je cite aussi le rapport Migaud- "les entreprises anciennes peuvent assumer plus facilement les complications entraînées, en termes de gestion, par la cession, par l'attributaire, de ses titres avant le terme du délai d'indisponibilité fiscal et social de cinq années, et qu'en revanche les entreprises plus récentes peuvent devoir faire face, plus fréquemment, à des changements de situations ayant des contrecoups immédiats pour leurs salariés".

Dès lors, je vous propose de considérer, dans une double négation, qui manifeste un certain recul, que le critère retenu par le législateur "n'est pas manifestement inapproprié à l'objectif visé par la loi" et de rejeter le moyen.

Monsieur COLLIARD : Juste un mot pour dire que je suis d'accord avec la solution proposée. Je ferai toutefois quelques remarques. Les stocks-options ont été inventées après Tocqueville, ce qui nous a privé de quelques pages inoubliables sur l'enrichissement des cadres supérieurs... Plus sérieusement, j'observe que non-assujettissement aux cotisations sociales ainsi que la fiscalité dérogatoire des stocks-options ont un caractère un peu choquant, surtout lorsqu'elles bénéficient à des fonctionnaires en détachement dans des entreprises du secteur public ! Quant au critère des quinze ans, je rejoins le rapporteur ; il n'est pas manifestement inapproprié.

(La séance est suspendue à 12 h 45 et reprise à 15 heures).

Monsieur le Président : Une nouvelle version du projet de décision, prenant en compte les remarques de ce matin, a été distribuée et vous pouvez en prendre connaissance.

Monsieur ABADIE : En effet. A la page 4 (3^{ème} considérant), une modification tend à durcir le principe, d'où la suppression de la notion de "lien direct". On a également "sorti" de la censure l'article 107, pour se limiter aux articles contestés, et on a supprimé toute allusion, même indirecte, aux articles votés conformes. A la page 7 (11^{ème} considérant), on a repris l'idée de Madame LENOIR, à quelques nuances près.

(Puis Monsieur ABADIE donne lecture des quatre premiers considérants de la décision)

Madame LENOIR : Juste avant le 2^{ème} considérant, ne peut-on écrire les "requérants" plutôt que les "saisissants" ?

(Cette suggestion est adoptée).

Monsieur COLLIARD : Au 2^{ème} considérant, j'hésite sur le mot "corollaire". Est-ce bien le bon terme ?

Monsieur le Secrétaire général : C'est en tout cas le précédent.

Monsieur AMELLER : Le droit d'amendement fait partie intégrante de l'initiative.

Madame VEIL : Il en constitue plutôt la contrepartie.

Monsieur LANCELOT : "Corollaire" est suffisamment explicite. Il signifie "conséquence".

Monsieur ABADIE : Oui, c'est bien ce que nous voulons dire.

Mis aux voix, le maintien du mot "corollaire" est adopté par six voix contre trois : MM. COLLIARD, AMELLER et MAZEAUD.

Madame LENOIR : Je propose de rédiger ainsi le 3^{ème} considérant :

"Considérant qu'à la lumière de ces principes, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure sont ceux qui soit présentent un lien manifestement direct avec une disposition du texte en discussion, soit sont dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; qu'en conséquence, il y a lieu de regarder comme adoptées selon une procédure irrégulière les dispositions résultant d'amendements introduits après la réunion de la commission mixte paritaire qui ne remplissent pas l'une ou l'autre des caractéristiques ci-dessus indiquées ;".

Monsieur ABADIE : Il n'y a guère de différence avec ce que je propose, à l'exception de l'expression "lien manifestement direct" alors que la formule "relation directe" me paraît mieux respecter notre discussion de ce matin.

Monsieur AMELLER : Je tiens également à défendre un amendement qui reprend la position que j'ai exprimée ce matin, même si je suis très sensible à l'effort accompli par le rapporteur.

Toutefois, ma rédaction répond mieux, à mon sens, aux exigences de l'article 45 de la Constitution et elle a le mérite de résoudre le problème posé par l'article 63, que personne ne semble apprécier. Ce serait une façon élégante de le faire disparaître.

Monsieur le Président donne lecture de l'amendement de Monsieur AMELLER :

Rédiger ainsi la première phrase du premier considérant de la page 4 :
"Considérant que, dès lors, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent, soit porter sur une disposition du texte restant en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer la coordination avec des dispositions adoptées ou avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ;".

En conséquence, rédiger ainsi la deuxième et la troisième phrases du deuxième considérant de la page 4 : *"que ces articles ont été insérés dans le texte en discussion sous la forme d'amendements ne portant sur aucune des dispositions de ce texte ; que leur adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec des dispositions déjà adoptées ou avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ;"*.

(Le reste sans changement).

Mis aux voix, l'amendement de Monsieur AMELLER est rejeté par cinq voix contre quatre : MM. AMELLER et LANCELOT, Mmes LENOIR et VEIL.

Monsieur le Président : Il nous reste l'amendement de Madame LENOIR.

Monsieur ABADIE : Il me semble que nous pouvons aboutir à une rédaction commune. Je suis prêt à me rallier à l'expression "à la lumière de ces principes" à la place de "dès lors". En revanche, "caractéristiques" me paraît plus ambigu que "conditions".

Monsieur le Président : Je pense également que la fin de la rédaction proposée par le rapporteur est meilleure.

Mise aux voix, la rédaction proposée par le rapporteur, reprenant l'expression "à la lumière de ces principes" est adoptée à l'unanimité.

Monsieur LANCELOT : N'aurait-il pas été souhaitable de viser les cas de coordination avec des dispositions adoptées, comme le faisait l'amendement de Monsieur AMELLER ?

Monsieur le Secrétaire général : L'expression "en relation directe" couvre ce cas de figure.

Monsieur COLLIARD : Je regrette que la décision ne fasse pas état des articles dont nous ne nous sommes pas saisis.

Monsieur le Président : On ne le fait jamais, si on ne va pas à la censure.

Monsieur ABADIE : On les retrouvera, implicitement, dans l'ultime considérant.

Mis aux voix, le projet de décision sur les articles 61, 69, 92 et 114 est adopté à l'unanimité.

Puis, Monsieur ABADIE donne lecture du projet de décision sur l'article 51.

Monsieur COLLIARD : Faut-il absolument conserver cette formulation du grief sur la disparition du salaire, qui n'est guère sérieux ?

Madame LENOIR : On pourrait se limiter à dire "toute dénaturation du droit à rémunération".

Monsieur ABADIE : Mais les saisissants parlent bien de "disparition du salaire".

Monsieur le Président : C'est en effet dans la saisine.

Madame VEIL : Atténuons cependant la rédaction en écrivant "pouvant conduire à" plutôt qu'"autorisant".

(Cette suggestion est adoptée).

Monsieur AMELLER : Au 7^{ème} considérant, il me semble que "si l'intervention a" serait meilleur que "si l'intervention aura".

(Cette suggestion est adoptée)

Monsieur GUÉNA : Je suis assez sensible à la remarque de Monsieur COLLIARD. Répondons plus succinctement au grief sur la disparition du salaire.

Le Conseil s'arrête à la rédaction suivante : "... il résulte tant des travaux préparatoires que des dispositions de l'article contesté, lesquelles limitent la réduction des salaires du fait du plafonnement de la part du capital distribuée en contrepartie, que cette réduction ne saurait conduire à la disparition du salaire ; que, par suite, le grief invoqué ne saurait être accueilli ;".

Ce projet de décision sur l'article 51 est adopté à l'unanimité.

Monsieur ABADIE donne lecture du projet de décision sur l'article 63

Monsieur COLLIARD : Quelle est notre pratique des guillemets ? Ne conviendrait-il pas de mettre entre guillemets les mots "formalité impossible" ?

Monsieur le Secrétaire général : Nous ne pouvons utiliser les guillemets que si nous reprenons mot pour mot le grief. Ici, les requérants écrivent "formalité par nature impossible".

Monsieur le Président : Et bien, conservons leur expression et mettons-la entre guillemets.

(Cette suggestion est adoptée)

Monsieur LANCELOT : Sur le fond, je ne peux qu'être en désaccord avec la proposition de rédaction du rapporteur et surtout avec la troisième phrase du 10^{ème} considérant. Il est en effet absurde d'écrire "dans des départements où ils ne circulent pas". Ils peuvent bien évidemment y circuler, qu'en savez-vous ?

Madame VEIL : Cette phrase me paraît en effet inutile au raisonnement. C'est motif surabondant et il constitue un sujet de polémique qui n'a pas lieu d'être.

Madame LENOIR : On ne peut pas aussi nettement affirmer que la mesure n'aura pas pour effet de restreindre les ressources fiscales d'une collectivité territoriale et je préférerais d'ailleurs qu'on écrive "des collectivités locales".

Monsieur ABADIE : Elle n'aura pas pour effet, au point d'entraver sa libre administration.

Monsieur le Secrétaire général : Oui, c'est le précédent.

Monsieur ABADIE : Pour la clarté de la phrase, remontons "au point d'entraver sa libre administration" en incise après "restreindre" et avant "les ressources fiscales".

Cette suggestion est adoptée, de même que celle de Mme LENOIR sur "des collectivités locales".

Madame LENOIR : Je propose une nouvelle rédaction du 11^{ème} considérant, qui me paraît plus conforme aux exigences de la construction européenne et qui s'inspire de notre décision de décembre 1997 sur la loi de financement de la sécurité sociale :

"Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la disposition critiquée n'a ni pour objet, ni pour effet d'entraver la libre circulation des véhicules [sur le territoire français] ; qu'ainsi, le grief invoqué doit en tout état de cause être rejeté ;".

Monsieur ABADIE : Je maintiens ma proposition. "Manque en fait" suffit à ce que nous voulons dire.

Monsieur GUÉNA : Oui, ce que nous voulons dire, c'est que le grief est absurde.

Mis aux voix, le projet de décision sur l'article 63 est adopté par six voix contre trois : Mme LENOIR, MM. AMELLER et LANCELOT.

Monsieur ABADIE donne lecture du projet de décision sur l'article 92.

Madame LENOIR : Les raisons du législateur n'ont évidemment aucun rapport avec le seuil des "quinze ans", mais la décision le laisse entendre.

Mis aux voix, le projet de décision sur l'article 92 est adopté à l'unanimité.

Monsieur ABADIE donne lecture du dernier considérant et du dispositif.

Monsieur COLLIARD : Ecrivons "aucune autre question de constitutionnalité", puisque nous avons soulevé d'office la procédure.

Madame VEIL : "Aucun autre moyen" serait meilleur et répondrait mieux à ce que nous avons fait.

Monsieur le Président : Mais nous n'avons jamais retenu cette formule. N'égarons pas les commentateurs.

Le dernier considérant est adopté dans la rédaction proposé par Monsieur COLLIARD, et, mis aux voix, le projet de décision est adopté à l'unanimité.

Monsieur le Président : Monsieur AMELLER a aujourd'hui atteint son objectif, même s'il n'a pas obtenu entièrement satisfaction. Toutefois, comme le disait Montherlant, "il vaut mieux manquer un but en visant très haut que l'atteindre en visant très bas".

Monsieur le Secrétaire général donne des informations sur l'emploi du temps à venir du Conseil.

- 3^{ème} section sur l'affaire de la 1^{ère} circonscription du Var le 7 juillet ;
- Séance le 9 juillet ;

- éventuellement, en cas de saisine, séance sur la loi relative à la lutte contre les exclusions le 29 juillet à 9 h 30.

Madame LENOIR : Il me revient que je voulais soulever le problème de l'article 104, concernant la validation des rémunérations des élus de la communauté urbaine de Lille. J'ai oublié de le faire tout-à-l'heure.

Monsieur LANCELOT : Mais comme vous avez oublié...

La séance est levée à 16 h 30.